

Non classifié

COM/TD/DAFFE/CLP(99)12/FINAL



Organisation de Coopération et de Développement Economiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

OLIS : 15-Sep-1999

Dist. : 16-Sep-1999

PARIS

DIRECTION DES ECHANGES

DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIERES, FISCALES ET DES ENTREPRISES

Or. Ang.

COM/TD/DAFFE/CLP(99)12/FINAL  
Non classifié

**Groupe conjoint sur les échanges et la concurrence**

**IMPLICATIONS DE L'ACCORD DE L'OMC SUR LES TELECOMMUNICATIONS  
DE BASE**

81480

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

Or. Ang.

**Ce document a été préparé dans le cadre du programme de travail de l'OCDE sur les échanges et la concurrence. Il est déclassifié sous la responsabilité du Secrétaire général.**

**Ce document, qui est également disponible en anglais, peut être consulté sur les sites Web suivants :**

**<http://www.oecd.org/ech/>**

**<http://www.oecd.org/daf/clp/>**

**Copyright OCDE 1999**

**Toute demande de reproduction ou de traduction totale ou partielle de ce document doit être adressée :**

**Par courrier, à M. le Chef du Service des Publications,**

**OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France**

**Ou par courrier électronique, à [Laurence.gerrer@oecd.org](mailto:Laurence.gerrer@oecd.org) ou à [Luc.garcia@oecd.org](mailto:Luc.garcia@oecd.org)**

**Ou par télécopie, au +(33-1) 45 24 13 91**

**TABLE DES MATIÈRES**

Introduction.....	4
Accord de l'AGCS sur les Télécommunications de Base : Synthèse.....	4
Document de référence .....	6
Implications de l'Accord sur les Télécommunications de Base.....	8
Conclusion .....	12

## IMPLICATIONS DE L'ACCORD DE L'OMC SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS DE BASE

### Introduction

Lors de la réunion du Groupe conjoint sur les échanges et la concurrence tenue le 28 octobre 1998, les délégations ont examiné la note du Secrétariat intitulée : “Complémentarités entre la politique commerciale et la politique de la concurrence” [COM/TD/DAFFE/CLP(98)98]. Au paragraphe 31 de cette note, un certain nombre de questions sont abordées concernant les implications de l'Accord de l'AGCS sur les Télécommunications de Base (“ATB”) et du Document de référence qui s'y rattache pour l'élaboration de nouvelles règles dans le contexte de la politique des échanges et de la politique de la concurrence. En substance, la question posée au paragraphe 31 était la suivante :

“Il pourrait être intéressant de se demander si le modèle utilisé pour aborder la complémentarité entre échanges et concurrence dans le Document de référence en ce qui concerne les pratiques anticoncurrentielles, l'interconnexion, le règlement des différends et la prise en compte d'autres objectifs de l'action gouvernementale, pourrait être généralisé à d'autres accords commerciaux bilatéraux, régionaux ou multilatéraux. On pourrait aussi se demander s'il s'agit d'un modèle propre à ce secteur ou s'il existe d'autres secteurs auxquels on pourrait imaginer de l'appliquer. Cet accord reflète-t-il les évolutions technologiques propres à la branche et/ou un large consensus entre les pays sur la nécessité d'une réforme réglementaire de ce secteur particulier ? Quel préalable doctrinal ou réglementaire serait éventuellement nécessaire pour que ce modèle puisse être reproduit avec succès ?”

Les délégations ont demandé au Secrétariat de préparer une nouvelle note qui analyserait certaines des questions exposées ci-dessus. En conséquence, le Secrétariat a préparé la présente note destinée à mieux cadrer le nouvel examen de ces questions par les délégations. La note a été examinée par les délégations lors des 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> réunions du Groupe conjoint, tenues le 18 février et le 4 mai 1999, et sa révision ultérieure prend en compte les commentaires formulés par les Délégations au cours de ces réunions.

### Accord de l'AGCS sur les Télécommunications de Base : Synthèse<sup>1</sup>

Les négociations sur les télécommunications de base n'étaient pas achevées lorsque le cycle de négociations d'Uruguay est arrivé à son terme en décembre 1993. Il était devenu évident, à mesure que progressaient les négociations d'Uruguay sur les services, que les gouvernements considéraient les télécommunications comme un secteur particulier du fait de leur importance dans la prestation d'un grand nombre d'autres services. Sans accès aux services de télécommunications, de nombreux autres services ne peuvent être fournis, ce qui limite l'intérêt dans la prise d'engagements spécifiques concernant ces derniers. Ainsi, le paragraphe 5(a) de l'Annexe de l'AGCS sur les télécommunications précise que : “Chaque Membre fera en sorte que tout fournisseur de services de tout autre Membre se voie accorder l'accès aux réseaux et services publics de transport des télécommunications et l'usage de ces réseaux et services

---

1. Voir à titre général : Marco C.E.J. Bronkers et Pierre Larouche, “Telecommunications Services and the World Trade Organization”, 31, *Journal of World Trade* 5 (juin 1997) ; et Bernard Hoekman, Patrick Low et Petros Mavroidis, “Regulation, Competition Policy and Market Access Negotiations: Lessons From the Telecommunications Sector” dans Einar Hope (éditeur), “Competition Policies for an Integrated World Economy” (Routledge, à paraître).

suivant des modalités et à des conditions raisonnables et non discriminatoires pour assurer la fourniture d'un service repris dans sa Liste.”<sup>2</sup>

Les fournisseurs de tels services ont le droit d'accéder à n'importe quel réseau ou service public de transport de télécommunications offert à l'intérieur ou au-delà de la frontière, y compris les circuits loués privés, et d'en avoir l'usage, le droit d'acheter ou de louer et de raccorder au réseau des terminaux ou tout autre équipement, et d'interconnecter des circuits loués ou détenus par le secteur privé à des réseaux et services publics de transport de télécommunications ou avec des circuits loués ou détenus par un autre fournisseur de services. Ces droits sont limités par le droit de l'entité possédant et/ou contrôlant le réseau à imposer des conditions en matière d'accès et d'utilisation de manière à sauvegarder les responsabilités du service public, à protéger l'intégrité technique des réseaux ou services, et à restreindre l'utilisation des réseaux lorsque celle-ci n'est pas autorisée conformément aux engagements repris dans une liste. Les obligations de l'Annexe s'étendent non seulement aux fournisseurs de services dans d'autres secteurs, mais aussi aux fournisseurs du secteur des télécommunications qui seraient en concurrence avec les opérateurs de réseaux établis.<sup>3</sup>

Ainsi, dans une certaine mesure, les questions liées à la politique de concurrence concernant l'interconnexion, les sauvegardes quant au comportement sur le marché et la transparence avaient déjà été abordées dans l'AGCS et dans son Annexe sur les télécommunications. Toutefois, certains négociateurs estimaient que les engagements mentionnés dans l'Annexe étaient d'ordre trop général pour garantir à de nouveaux entrants des possibilités adéquates pour soutenir la concurrence.

Les obligations de l'AGCS et de son Annexe sur les télécommunications ne s'appliquent qu'aux secteurs de télécommunications que les Membres de l'OMC avaient insérés dans leurs listes. Le plus souvent, les listes contenaient ce que l'on appelait couramment des “services de télécommunications enrichis”. Ces services enrichis correspondent à des services dans lesquels les informations vocales ou non vocales transportées d'un point à un autre font l'objet d'une réorganisation ou d'un changement de format de bout en bout avant de parvenir au consommateur. En 1994, les listes des Membres contenaient généralement des services enrichis comme le courrier électronique, le courrier vocal, l'information en ligne, l'échange de données électroniques, les services de télécopie à valeur ajoutée, la conversion de codes et de protocoles et le traitement de données.

Les Membres n'étaient pas prêts en 1994 à souscrire des engagements sur les “services de télécommunications de base” car, contrairement aux services enrichis, l'offre de services de base se faisait par l'intermédiaire d'opérateurs appartenant à l'État ou de monopoles concédés par l'État. Ainsi, il est devenu de plus en plus apparent que si les négociations se limitaient à l'approche traditionnelle à l'égard des échanges de listes d'engagements concernant l'accès au marché et le traitement national, cela ne garantirait pas, en définitive, que les engagements de libéralisation se traduiraient par un accès effectif au marché.<sup>4</sup> La levée des barrières réglementaires à l'entrée est manifestement une condition nécessaire de l'accès, mais une telle action n'aurait que peu d'effet face aux obstacles non gouvernementaux basés sur la capacité des entreprises établies sous tutelle à empêcher l'entrée sur le marché.

- 
2. Dans ce contexte, la non-discrimination couvre à la fois la NPF et le traitement national.
  3. Il faut noter que les engagements mentionnés dans l'Annexe ne s'appliquent qu'aux secteurs dans lesquels les gouvernements ont accepté des engagements spécifiques d'accès au marché et de traitement national. Dans l'AGCS, les gouvernements ont négocié ces engagements secteur par secteur et dans les secteurs qui ne sont pas couverts de la sorte, les seules obligations qui s'appliquent concernent le traitement de la nation la plus favorisée et la transparence.
  4. Patrick Low, “Les règles multilatérales sur la concurrence : l'expérience du secteur des télécommunications”, présenté à un atelier de l'OCDE sur la politique commerciale pour une économie en voie de mondialisation, Santiago (Chili), novembre 1995.

Ainsi, une part importante des travaux menés lors de la prolongation des négociations a consisté à rechercher un ensemble de principes réglementaires acceptables qu'il serait possible de faire appliquer par l'intermédiaire des procédures de règlement des différends de l'OMC. En conséquence, des propositions ont été faites pour définir plus spécifiquement les droits d'interconnexion. On s'est également attaché à élaborer des sauvegardes en matière de comportement sur le marché, de telle manière que les fournisseurs disposant d'un pouvoir de marché s'abstiennent d'appliquer différentes pratiques anticoncurrentielles. Enfin, des obligations de transparence ont été définies pour garantir la disponibilité de toutes les informations nécessaires pour une interconnexion rapide et sans problèmes.

Le débat sur les principes réglementaires lors des négociations de l'OMC a fait apparaître une préférence des gouvernements pour une approche sectorielle plutôt qu'une approche plus horizontale basée sur des règles générales. Ce choix s'expliquait en partie par le caractère limité des disciplines générales du droit de la concurrence dans l'AGCS. En ce qui concerne les secteurs couverts dans la liste d'un Membre, l'article VIII de l'AGCS impose à ce Membre de faire en sorte qu'un fournisseur en situation de monopole "n'abuse pas de sa situation de monopole" lorsqu'il entre en concurrence pour la fourniture de services se situant en dehors de ses droits monopolistiques. L'article IX.1 stipule que "Les Membres reconnaissent que certaines pratiques commerciales des fournisseurs de services, autres que celles qui relèvent de l'article VIII, peuvent limiter la concurrence et de ce fait restreindre le commerce des services". L'article IX.2 oblige les Membres à se prêter à toutes demandes de consultations avec un autre Membre, "dans le but d'éliminer ces pratiques". Il impose également un devoir de coopération avec le partage de renseignements non confidentiels qui présentent un intérêt dans le domaine en question.<sup>5</sup>

Lors de la prolongation des négociations, les principes réglementaires ont été examinés exclusivement sous l'angle de la protection des intérêts des nouveaux entrants sur le marché contre de possibles abus de position dominante par les fournisseurs établis. Toutefois, vers la fin des négociations, le problème de la "dérivation unidirectionnelle" dans les services de télécommunications internationaux a été soulevé. On s'est inquiété du fait que les intérêts des fournisseurs établis devaient être protégés contre une possible action de prédation par des entrants étrangers en position dominante sur leur marché d'origine. Une proposition a donc été faite, pour mettre en place un critère de délivrance de licence conçu afin de préserver les conditions de concurrence sur le marché intérieur ("importateur").

En résumé, au terme des négociations et pour chaque Membre ayant participé à la prolongation des négociations, les éléments suivants s'appliquent à ses secteurs de services de télécommunications de base : les obligations de l'AGCS de 1994, l'Annexe de 1994 sur les télécommunications ; toute limitation à la NPF décidée en 1997 pour les services de télécommunications de base qu'il a annexée à sa Liste de 1994 d'exemptions des obligations énoncées à l'article II ; tout engagement ou toute limitation de 1997 concernant l'accès au marché et le traitement national pour les télécommunications de base qu'il a annexé(e) à sa Liste de 1994 d'engagements spécifiques ; tout engagement additionnel pris dans sa Liste de 1997 ; et les engagements exposés dans le Document de référence pour les pays qui l'ont adopté. Nous allons maintenant examiner le Document de référence.

## **Document de référence**

Le Document de référence à l'Accord de l'AGCS sur les télécommunications de base (Document de référence) représente un exemple de choix d'un cadre dans un accord de l'OMC qui fait déjà intervenir des principes de concurrence. En substance, le Document de référence contient un engagement général des Membres à maintenir des mesures appropriées pour éviter que les fournisseurs, de façon unilatérale ou

---

5. Voir les éléments relatifs à la concurrence inclus dans les accords commerciaux internationaux : aperçu général des accords de l'OMC après le cycle d'Uruguay [COM/TD/DAFFE/CLP(98)26/FINAL].

collective, ne s'engagent ou continuent de s'engager dans des pratiques anticoncurrentielles. Un "fournisseur principal" est défini comme un fournisseur qui a la capacité "d'influer de manière importante sur les modalités de la participation (en ce qui concerne le prix et l'offre)" sur un marché donné, soit en raison du contrôle qu'il exerce sur des installations essentielles ou de sa position sur le marché.

De plus, le Document de référence donne plusieurs exemples précis de pratiques anticoncurrentielles, à savoir :

- la pratique d'un subventionnement croisé anticoncurrentiel ;
- l'utilisation de renseignements obtenus auprès de concurrents (menant à "des résultats anticoncurrentiels") ; et
- la rétention de renseignements techniques et de renseignements commercialement pertinents.

Le Document de référence s'applique également aux questions "d'interconnexion", à savoir les liaisons avec les fournisseurs de réseaux ou services publics de transport de télécommunications pour permettre aux utilisateurs relevant d'un fournisseur, de communiquer avec les utilisateurs relevant d'un autre fournisseur, et d'avoir accès à des services fournis par un autre fournisseur. Toutefois, l'étendue de cette obligation se limite aux engagements spécifiques souscrits par un Membre dans les diverses listes d'engagement de l'AGCS et de l'ATB. L'interconnexion doit être assurée :

- suivant des modalités, des conditions (y compris les normes et spécifications techniques) et des taxes non discriminatoires et sa qualité doit être non moins favorable que celle qui est prévue pour les services similaires dudit fournisseur ou pour les services similaires des fournisseurs de services non affiliés ou pour des filiales ou autres sociétés affiliées ;
- en temps opportun, suivant des modalités, des conditions (y compris les normes et spécifications techniques) et moyennant des taxes fondées sur les coûts qui soient transparentes, raisonnables, compte tenu de la faisabilité économique, et suffisamment détaillées pour que le fournisseur n'ait pas à payer pour des éléments ou installations du réseau dont il n'a pas besoin pour le service à fournir ; et
- sur demande, à des points venant s'ajouter aux points de terminaison du réseau accessibles à la majorité des utilisateurs, moyennant des tarifs qui reflètent le coût de la construction des installations additionnelles nécessaires.

Le Document de référence s'appuie également sur la transparence pour faire en sorte que l'Accord puisse être effectivement rendu opérationnel. Les procédures applicables pour l'interconnexion à un fournisseur principal doivent être accessibles au public et un fournisseur principal doit mettre à la disposition du public, soit ses accords d'interconnexion, soit une offre d'interconnexion de référence.

En ce qui concerne le règlement des différends dans le cadre de l'Accord, le Document de référence semble faire une distinction entre les différends relatifs aux pratiques anticoncurrentielles et ceux relatifs à l'interconnexion. Aucune forme particulière de règlement des différends n'est prévue pour ceux concernant les pratiques anticoncurrentielles de fournisseurs principaux. Toutefois, le fait qu'un signataire du Document de référence ne propose pas de mesures adéquates pour remédier à un comportement anticoncurrentiel pourrait, en soi, faire l'objet d'une procédure de règlement. En ce qui concerne l'interconnexion, le Document de référence indique que pour le règlement des différends, il convient de s'adresser à un organe interne indépendant. Un fournisseur de services qui demande l'interconnexion avec un fournisseur principal aura recours, soit "à tout moment", soit "après un délai raisonnable qui aura été

rendu public”, à un organe interne indépendant, qui peut être un organe réglementaire.<sup>6</sup> Cet organe doit avoir le pouvoir de régler les différends concernant les modalités, conditions et taxes d'interconnexion pertinentes dans un délai raisonnable, dans la mesure où celles-ci n'ont pas été établies au préalable. On peut concevoir (et rien ne l'interdit dans le texte du Document de référence lui-même) que cet organe puisse être non pas un organe réglementaire sectoriel mais, par exemple, une autorité chargée de la concurrence.

Le Document de référence cherche aussi à concilier les objectifs tant de la politique de libéralisation des échanges que de la politique de la concurrence, avec d'autres objectifs sociaux ou de politique publique qui intéressent les gouvernements et la société civile. Le troisième engagement mentionné dans le Document de référence prévoit que tout Membre a le droit de définir le type d'obligations en matière de service universel qu'il souhaite maintenir et que ces obligations ne seront pas considérées comme étant anticoncurrentielles en soi. Il faut cependant qu'elles soient administrées de manière transparente, non discriminatoire et neutre du point de vue de la concurrence et qu'elles ne soient pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire pour le type de service universel défini par le Membre. De la même manière, toutes les procédures concernant l'attribution et l'utilisation des ressources limitées, y compris les fréquences, les numéros et les contraintes, doivent être mises en œuvre de manière objective, opportune, transparente et non discriminatoire.

Lorsque l'ATB est entré en vigueur en 1998, 69 des 130 membres de l'OMC se sont engagés à libéraliser plus ou moins leur marché des télécommunications. Sur ce nombre, 44 (représentant 99 pour cent du chiffre d'affaires des services de télécommunications de base des membres de l'OMC) ont autorisé l'entrée d'opérateurs étrangers sur leurs marchés. De plus, 55 pays ont accepté de souscrire au Document de référence.<sup>7</sup>

### **Implications de l'Accord sur les Télécommunications de Base**

Dans cette section, nous analysons les implications de l'ATB concernant l'élaboration future de règles multilatérales sur les questions de politique des échanges et de politique de concurrence. Nous identifions tout d'abord plusieurs facteurs spécifiques qui ont en partie rendu possible cet accord sectoriel. Puis, nous analysons par quels moyens on pourrait appliquer l'architecture de cet accord dans d'autres contextes sectoriels ou à d'autres initiatives d'élaboration de règles multilatérales. Enfin, nous terminons par une analyse de plusieurs mises en garde à caractère normatif, qui donnent à penser que ce modèle devrait être invoqué avec une certaine prudence, s'agissant d'autres contextes.

---

6. Lorsqu'il s'agit d'un “organe réglementaire”, celui-ci doit être distinct de tout fournisseur de services de télécommunications de base et ne pas relever d'un tel fournisseur, et les décisions des organes réglementaires et les procédures qu'ils utilisent doivent être impartiales à l'égard de tous les participants sur le marché.

7. Toshiaki Takigawa, “The Impact of the WTO Telecommunications Agreement on U.S. and Japanese Telecommunications Regulations” 32 *Journal of World Trade* 33 (décembre 1998) pp 39-40. Voir Lawrence J. Spiwak, “From International Competitive Carrier to the WTO: A survey of the FCC's International Telecommunications Policy Initiatives 1985-1998” 51 *Fed. Com L.J.* 111 (décembre 1998) p 116 où il est noté que certains “des pays signataires ont accepté de souscrire à certains “principes réglementaires en faveur de leur concurrence”, alors que dans le même temps, ces pays signataires acceptent que d'autres pays signataires refusent d'autoriser le moindre concurrent nouveau à pénétrer sur leur marché”.



### ***Facteurs facilitant l'ATB***

Tout d'abord, au cours des deux dernières décennies et même au-delà, il y a eu une accélération des évolutions technologiques dans l'industrie des télécommunications en général.<sup>8</sup> Ces évolutions dans le domaine de l'offre se sont accompagnées d'une croissance considérable de la demande de services de télécommunications, tant sous leur forme traditionnelle que sous des formes nouvelles.

Deuxièmement, cette croissance de la demande est liée en partie au fait que les services de télécommunications sont un élément ou un facteur de production important dans les services faisant ou non l'objet d'échanges. La demande et l'offre de services enrichis et l'essor des fournisseurs de service étrangers dans ces domaines ont également eu tendance à faire ressortir les nouveaux gains qui pourraient être réalisés en libéralisant aussi les services de télécommunications de base. De plus, avec l'abaissement des barrières entre les pays et le développement de l'interdépendance économique, la demande d'une interconnexion plus importante des réseaux de télécommunications nationaux augmente également. Cette interdépendance a donc fait ressortir le besoin d'une approche multilatérale plutôt que d'un réseau d'approches bilatérales. De plus, étant donné la part prépondérante prise par ce secteur dans l'économie mondiale moderne, certains pays en développement privilégiant la croissance peuvent avoir choisi de signaler leur engagement en faveur de politiques ouvertes en matière d'échange et d'investissement en acceptant la libéralisation de ce secteur.<sup>9</sup>

Troisièmement, pendant cette même période, on a pu noter sur un grand nombre des principaux marchés pour l'offre et la demande de services de télécommunications, une libéralisation unilatérale des réglementations concernant, d'abord les services de télécommunications enrichis, puis les services de télécommunications de base. Cette libéralisation s'est accompagnée dans certains cas d'une privatisation importante des monopoles nationaux en place. Cette tendance s'est accompagnée d'une application croissante des principes de la concurrence par les autorités de réglementation des télécommunications ou dans certains cas, l'application de la politique de la concurrence à ces secteurs.<sup>10</sup> Il existait un large consensus au sein des Délégations sur le fait que ce caractère transitoire de l'industrie des télécommunications, qui d'un secteur fortement réglementé caractérisé par des monopoles publics évoluait vers un secteur moins réglementé constitué d'un plus grand nombre d'entrants et de fournisseurs de service, était capital et spécifique, et dont la prise en compte aidait à expliquer les dispositions relatives à la concurrence dans le Document de référence. Dès lors que les gouvernements avaient décidé de privilégier l'entrée et d'ouvrir cette industrie de réseau à la concurrence internationale, le sentiment était que les approches traditionnelles de la politique des échanges concernant l'accès au marché via des engagements en matière de traitement national et de NPF ne suffiraient pas à elles seules à assurer l'entrée avec succès de fournisseurs de service étrangers, si elles n'étaient pas accompagnées de garanties supplémentaires en matière de concurrence. C'est pourquoi le Document de référence fait appel à la fois aux notions traditionnelles d'accès au marché et aux principes de concurrence. Certaines Délégations ont noté qu'à cet égard le Document de référence pourrait être considéré comme allant plus loin que les approches actuelles concernant l'accès aux "installations essentielles" dans le cadre des lois relatives à la concurrence dans de nombreux pays.

---

8. Voir d'une manière générale les "Perspectives des technologies de l'information 1997 de l'OCDE" (1997) et des "Perspectives des communications 1997 de l'OCDE" (1997) p 31.

9. Patrick Low et Aadityi Mattoo, "Reform in Basic Telecommunications and the WTO Negotiations : The Asian Experience" WTO Staff Working Paper ERAD9801 (février 1998), page 26.

10. Voir d'une manière générale les publications de l'OCDE : "Competition in Telecommunications", OCDE/GD(96)114 et "Developments in Telecommunications : An Update Aide Memoire" (1997).

Quatrièmement, le succès des négociations de l'ATB tient peut-être à la spécificité des échanges de services, comparé aux échanges de marchandises. Il se peut que l'on considère les échanges de services comme intrinsèquement liés à des réglementations intérieures "derrière la frontière" dans une mesure beaucoup plus grande que le sont les barrières traditionnelles tarifaires et non tarifaires "à la frontière" pour la libéralisation des échanges de marchandises. Même lorsque les engagements de traitement national s'appliquent derrière la frontière aux produits "similaires" importés, il y a moins de chance que cela remette en question les mécanismes et les choix en vigueur en matière de réglementations intérieures que cela ne semble être le cas dans les échanges de nombreux services. En conséquence, les pays ont davantage hésité pour les échanges de marchandises à appliquer l'approche traditionnelle générale de l'application des principes de la nation la plus favorisée (NTF) et du traitement national.

En conséquence, sur le plan pratique, il a pu être important de baser la négociation sur une certaine libéralisation initiale, complétée par des disciplines en matière de réglementation nationale. Il se peut que pour cette raison la libéralisation des échanges et le droit et la politique en matière de concurrence puissent agir de façon particulièrement ciblée et complémentaire pour promouvoir une réforme des réglementations nationales en vigueur qui encourage la concurrence. Alors que les autorités chargées de la concurrence seront certes soucieuses de promouvoir la concurrence sur leur marché intérieur, les responsables des échanges se préoccupent également de la relation entre la réglementation du marché intérieur et les possibilités d'exportation et d'investissement à l'étranger des entreprises nationales.

Ces quatre facteurs peuvent avoir constitué une condition suffisante plutôt que nécessaire pour que la politique commerciale et la politique de la concurrence agissent de façon complémentaire pour la formulation de règles multilatérales. On pourrait donc penser que d'autres secteurs de services fortement réglementés faisant l'objet d'échanges et caractérisés par des effets de réseau (électricité par exemple), pourraient se prêter à l'approche de l'ATB pour l'élaboration de règles multilatérales. C'est un point sur lequel nous reviendrons plus loin.

### *Architecture*

Bien que l'ATB soit un accord sectoriel visant les échanges de services, son architecture pourrait avoir des implications, d'une part pour les échanges de marchandises et d'autre part, de façon plus générale, pour l'élaboration de règles multilatérales en matière de concurrence. Comme on l'a vu, l'ATB s'appuie sur les engagements de l'AGCS concernant : la NPF et le traitement national en liaison avec les listes d'engagement ; la transparence ; les disciplines concernant l'abus de position monopolistique par un fournisseur en situation de monopole et le règlement des différends multilatéraux. De plus, l'ATB intègre l'Annexe de l'AGS sur les télécommunications qui traite des questions d'accès aux réseaux et services publics de transport de télécommunications et leur utilisation. De la même manière, l'ATB intègre le Document de référence ; du moins pour ce qui est des 55 pays qui ont accepté d'y souscrire. Le Document de référence aborde également les questions de pratiques anticoncurrentielles et d'interconnexion.

Il peut être intéressant d'analyser plus en détail cet aspect du Document de référence. Comme on l'a vu, le Document de référence définit un "fournisseur principal" comme un fournisseur qui a un effet matériel sur le prix ou la quantité par suite du contrôle qu'il exerce sur des installations essentielles ou de l'utilisation de sa position sur le marché. Aucune définition plus détaillée de l'expression "installation essentielle" n'est donnée, ce qui laisse à penser que chaque juridiction a au moins une certaine marge de manœuvre sur le plan réglementaire. En ce qui concerne l'abus par un fournisseur essentiel de sa position sur le marché, des indications complémentaires sont données par une liste non exhaustive de pratiques anticoncurrentielles – subventionnement croisé ; utilisation abusive de renseignements confidentiels de concurrents (vraisemblablement obtenus dans le cadre de l'interconnexion ou d'une collusion horizontale) ; et non-divulgaration d'informations importantes concernant une installation essentielle. Pour

ce qui est de l'application de la politique de concurrence dans la plupart des pays Membres de l'OCDE, du moins dans le domaine des télécommunications, cette liste ne soulève sans doute en l'état guère de controverse. Toutefois, l'élément important est que les Membres ont convenu d'un cadre de réflexion concernant les pratiques anticoncurrentielles dans le secteur des télécommunications tout en conservant une grande liberté pour mettre en œuvre leurs choix en matière de politique réglementaire. Ce point est valable également pour les questions d'interconnexion examinées dans le Document de référence. En l'espèce, si cette obligation n'était pas rapidement respectée, le problème relèverait vraisemblablement du mécanisme de règlement multilatéral des différends.

Ainsi, le Document de référence propose une approche souple pour la prise en compte de certaines préoccupations en matière d'échanges et de concurrence. Cette architecture souple se retrouve également dans les dispositions du Document de référence relatives au règlement des différends. Les pays ont l'obligation de prendre des "mesures appropriées" pour empêcher des fournisseurs principaux d'adopter ou de continuer à appliquer des pratiques anticoncurrentielles. Il n'y a pas d'obligation concernant l'application détaillée de ces dispositions. Toutefois, les dispositions concernant le règlement des différends de l'OMC pourraient permettre de déterminer si une mesure donnée est "appropriée" sans porter de jugement sur l'application de la mesure dans une affaire donnée. En ce qui concerne les questions d'interconnexion, les pays sont tenus de donner accès à un organe réglementaire "indépendant", et cet organe est soumis à certaines autres obligations en matière de procédure.

On a pu noter parmi les délégations un consensus général sur le fait que l'ATB a été facilité par les spécificités sectorielles uniques de ce secteur en transition. Bien que plusieurs délégations aient fait valoir que d'autres secteurs (par exemple l'électricité) caractérisés par des économies de réseau, pourraient également être candidats à une approche analogue à celle adoptée dans l'ATB, la plupart des délégations ont mis en garde contre le fait qu'une telle approche ne saurait se substituer à une approche horizontale du droit de la concurrence pour d'éventuels travaux futurs d'élaboration de règles multilatérales. Cela dit, on a pu noter parmi les délégations un accord sur le fait que certains des concepts et approches de l'ATB pourraient aider à faire progresser la réflexion sur ces initiatives d'élaboration de règles multilatérales. A cet égard, une délégation a noté qu'en appliquant l'ATB certains pays décideraient de s'appuyer sur leurs organes internes de réglementation des télécommunications, plutôt que sur leurs autorités chargées de la concurrence. Cette délégation a également noté que dans les discussions autour du programme de négociations incorporé dans l'AGCS, il semble exister un certain intérêt pour une exploration plus poussée de l'utilisation des principes de concurrence pour limiter les distorsions anticoncurrentielles qui pourraient être parfois facilitées par les réglementations et autorités de réglementation au plan interne. A l'inverse, l'ATB permet aux pays de s'en remettre à leurs autorités internes de réglementation pour faire appliquer les sauvegardes en matière de concurrence et faciliter ainsi l'entrée et l'accès au marché.

### ***Réserves***

Au stade actuel, on peut évoquer trois réserves importantes concernant l'utilisation de l'ATB comme modèle pour la prise en compte des questions d'échanges et de concurrence. D'abord, on pourrait faire valoir que si les gouvernements acceptent de créer des obligations mutuelles pour faire appliquer un ensemble donné de principes réglementaires, on peut considérer qu'ils se sont liés eux-mêmes à un processus établi de réglementation. Cette approche peut être intéressante pour ouvrir l'accès au marché sur une large base de réciprocité. Toutefois, elle pourrait aussi présenter l'inconvénient d'imposer une approche uniforme dans des circonstances qui pourraient être très différentes selon les pays. Dans le contexte particulier de l'ATB et du Document de référence, et dans le contexte plus général de possibles initiatives multilatérales futures qui pourraient s'appuyer sur l'architecture flexible décrite plus haut, cela ne sera peut-être pas nécessairement le cas. En effet, le Document de référence ne définit pas de « normes communes » détaillées ou mécaniques pour la réglementation du secteur des télécommunications. Ce que

le Document de référence propose plutôt, c'est une approche pour appliquer les principes de la concurrence au secteur des télécommunications, tout en laissant aux Membres une marge appréciable de liberté et de souplesse pour la mise en œuvre de leurs choix en matière de politique réglementaire.

Ce problème, pour autant qu'il existe, peut aussi être pris en compte en concevant les principes réglementaires de telle manière qu'ils ne s'appliquent pas lorsqu'un seuil donné de diversification des sources d'approvisionnement disponibles sur le marché a été atteint. Malgré tout, l'uniformisation multilatérale peut toujours, dans certaines circonstances, conduire à un degré sub-optimal d'intervention réglementaire. En d'autres termes, les autorités de réglementation ou les gouvernements devant lesquels elles sont en dernière analyse responsables, pourraient trouver que, du fait des engagements multilatéraux il leur est plus difficile de s'abstenir de réglementer dans des circonstances où cela pourrait par ailleurs sembler souhaitable. Une fois de plus, pour les raisons décrites plus haut, dans le contexte particulier de l'ATB et du Document de référence et dans le contexte plus général des éventuelles initiatives multilatérales futures qui pourraient s'appuyer sur l'architecture flexible de ce document, il n'y a pas de raison, *a priori*, de penser que cela pourrait se produire.

La troisième réserve concerne le fait que des interventions réglementaires théoriquement conçues pour promouvoir la concurrence en viennent à être avant tout utilisées pour protéger les concurrents, et non la concurrence. Toutefois, étant donné l'architecture flexible de l'ATB et du Document de référence, il ne semble pas exister *a priori* de raison de penser que le problème de la recherche de rente puisse être aggravé par l'accord multilatéral. Au contraire, le consensus naissant qu'il implique entre responsables des échanges et responsables de la concurrence concernant la réglementation des télécommunications semblerait renforcer, plutôt qu'affaiblir, le pouvoir des autorités qui luttent contre ces formes de comportement de recherche de rente. Il faut aussi admettre que les lois antitrust et leur application peuvent, dans certaines juridictions – dans la zone de l'OCDE, comme à l'extérieur – refléter une pluralité d'objectifs et, notamment, des considérations de politique industrielle. Il est également vrai que les autorités antitrust peuvent être confrontées à des problèmes similaires d'appropriation et d'influence politique que les autres catégories d'autorités réglementaires.

## Conclusion

L'objet de cette note était d'essayer de présenter certaines implications de l'ATB pour l'élaboration de règles multilatérales en relation avec les problèmes de politique commerciale et de politique de la concurrence, tout en reconnaissant qu'il existe certains facteurs particuliers qui ont conduit à la création de ce qu'un observateur a appelé "une méthode unique et légèrement divergente d'instauration de la concurrence internationale."<sup>11</sup> Lorsque des conditions analogues sont réunies, l'ATB pourrait fournir un modèle utile pour aborder ce type de questions dans d'autres secteurs comme l'électricité. Toutefois, ces approches sectorielles n'apparaissent généralement pas comme étant de nature à remplacer une approche horizontale du droit de la concurrence au niveau soit national, soit multilatéral. Par ailleurs, plusieurs réserves importantes doivent être examinées de près avant de généraliser une approche sectorielle de la réglementation. Néanmoins, l'architecture de l'ATB fournit aussi un modèle intéressant qui mériterait une analyse plus poussée pour voir si certains de ses principes, concepts ou approches seraient également applicables à de nouvelles initiatives d'élaboration de règles multilatérales s'agissant des pratiques anticoncurrentielles qui ont une incidence appréciable sur le commerce international.

---

11. James F. Rill et al, "Institutional Responsibilities Affecting Competition in the Telecommunications Industry: A Practicing Lawyer's Perspective", projet de document de travail préparé pour l'EU Competition Workshop de 1998 de l'Institut Universitaire Européen, p. 23.